Legislative Summary LS-454E

BILL C-34: AN ACT TO AMEND THE PARLIAMENT OF CANADA ACT (ETHICS COMMISSIONER AND SENATE ETHICS OFFICER) AND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE

Margaret Young
Law and Government Division

6 May 2003
Revised 16 June 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-34

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	30 April 2003	First Reading:	2 October 2003
Referred to Committee:	6 May 2003	Second Reading:	27 October 2003
Committee Report:	11 June 2003	Committee Report:	3 November 2003
Report Stage and Second Reading:	17 September 2003	Report Stage:	
Third Reading:	1 October 2003	Third Reading:	7 November 2003

Message sent to the House of Commons: 7 November 2003

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 2

A. The Office of the Senate Ethics Officer (New Sections 20.1 to 20.7 to the *Parliament of Canada Act*) 2

B. The Office of the Ethics Commissioner (New Sections 72.01 to 72.04 to the *Parliament of Canada Act*) 3

C. General Role of the Ethics Commissioner 4

D. Functions of the Ethics Commissioner Relating to Members of the House of Commons (Proposed Section 72.05) 4

E. Functions of the Ethics Commissioner Relating to Public Office Holders (Proposed Sections 72.06 to 72.11) 6

F. General Provisions Relating to the Ethics Commissioner (Proposed Sections 72.12 and 72.13) 8

G. Other Provisions and Consequential and Coordinating Amendments (Clauses 1 and 3, and 5 – 41) 9

H. Coming Into Force (Clause 42) 10

COMMENTARY 10

104-03182/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-34: AN ACT TO AMEND THE PARLIAMENT OF CANADA ACT (ETHICS COMMISSIONER AND SENATE ETHICS OFFICER) AND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE*

BACKGROUND

On 30 April 2003, the Hon. Don Boudria, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons, tabled in the House of Commons Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence. It forms part of the parliamentary ethics initiative that was tabled in draft form in October 2002 in both chambers of Parliament. That initiative, in turn, fulfilled a commitment made by Prime Minister Chrétien in the House of Commons on 23 May 2002.(1)

There are two parts to this aspect of the parliamentary ethics initiative. Bill C-34 will amend the *Parliament of Canada Act* to establish the positions of the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner; and a proposed *Code of Conduct for Parliamentarians* is intended for inclusion as a schedule to the *Rules of the Senate* and to the *Standing Orders of the House of Commons*. As noted, the Bill was tabled as a draft in October 2002, and was reviewed in this form by committees of both the Senate and the House of Commons.(2) On 10 April 2003, each committee presented a report in its respective chamber with recommendations concerning the draft Bill. Virtually all of their recommendations are reflected in Bill C-34. On 6 May 2003, the Bill was referred to the House Committee on Procedure and House Affairs for study prior to second reading.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) The proposals were based in many respects on the 1997 report of the Special Joint Committee on a Code of Conduct, commonly called the Oliver-Milliken report after its co-chairs. That report may be found on-line at: http://www.parl.gc.ca/committees352/sjcc/reports/02_1997-03/sjcc-02-cov-e.html.

(2) In the Senate, the Bill was reviewed by the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament; in the House of Commons, by the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. The Office of the Senate Ethics Officer (New Sections 20.1 to 20.7 to the *Parliament of Canada Act*)

Clause 2 of Bill C-34 provides for the appointment of a Senate Ethics Officer, establishes the mandate of the office, and specifies its nature.

The appointment of the Senate Ethics Officer will be by the Governor in Council, after consultation with the leaders of the recognized parties in the Senate and a confirming vote in the chamber. The Officer will hold the position for a term of seven years and may be removed only by the Governor in Council following an address of the Senate, and only for cause. He or she may be reappointed for subsequent terms of up to seven years. If the incumbent is incapable of acting, or if the office is vacant, the Governor in Council may appoint another person to serve for an interim period of up to six months.

Other provisions provide for the Senate Ethics Officer's remuneration and expenses, and require the Officer not to hold any other government office or paid employment if the appointment is full-time. If the appointment is part-time, the Officer may not engage in any activity, including employment or office, inconsistent with his or her duties. The Officer has the rank of a deputy head of a department, with the necessary powers to sign contracts and other obligations, and to hire staff. These powers may be delegated. An estimates process is specified with regard to the budget of the office.

Section 20.5 is short and general in its description of the functions of the Senate Ethics Officer. He or she is to perform whatever duties and functions are assigned by the Senate relating to the conduct of Senators in their official capacities, under the general direction of a committee. Thus, the precise mandate of the Officer remains to be fleshed out by whatever code of conduct the Senate ultimately adopts.

Two aspects of the section emphasize that the activities of the Senate Ethics Officer in carrying out his or her duties are covered by parliamentary privilege and that the Senate retains full control over the discipline of its members. Subsection (2) states:

> The duties and functions of the Senate Ethics Officer are carried out within the institution of the Senate. The Senate Ethics Officer enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions.

Further, subsection (5) states:

> For greater certainty, this section shall not be interpreted as limiting in any way the powers, privileges, rights and immunities of the Senate or its members.

The purpose of the foregoing provisions would seem to be to preclude judicial intervention in any of the official duties of the Officer, or actions of the Senate in relation to the Officer. Clause 7, mentioned below, is also relevant to this end because it specifies that the Senate Ethics Officer is not subject to judicial review by the Federal Court.

The Senate Ethics Officer and his or her staff are protected from being summoned as a witness in a criminal or civil proceeding in relation to any information they receive in the course of their duties, or as a result of performing any of their duties or functions. Similarly, they may not be the subject of civil or criminal proceedings for anything done in good faith in the course of their work.

Before the end of June of each year, the Officer must table an annual report on the activities of the office with the Speaker of the Senate, who then tables it in the chamber. No information required to be kept confidential can be included.

B. The Office of the Ethics Commissioner
(New Sections 72.01 to 72.04 to the *Parliament of Canada Act*)

Clause 4 of Bill C-34 provides for the appointment of an Ethics Commissioner and provides some of the powers and immunities necessary to carry out his or her duties.

The Bill provides that the Governor in Council shall appoint an Ethics Commissioner for a term of five years, which may be renewed. The appointment must be preceded by consultation with the recognized parties in the House, and by a confirming vote. The Commissioner may be removed only by the Governor in Council following an address of the House, and only for cause. If the incumbent is incapable of acting, or if the office is vacant, the Governor in Council may appoint another person to serve for an interim period of up to six months.

Other provisions provide for the Ethics Commissioner's remuneration and expenses. Whereas it is contemplated that the Senate Ethics Officer may be a part-time appointment, the Bill requires the Ethics Commissioner not to hold any other government office

or paid employment. The Commissioner has the rank of a deputy head of a department, with the necessary powers to sign contracts and other obligations, and to hire staff. These powers may be delegated. An estimates process is specified with regard to the budget of the office.

C. General Role of the Ethics Commissioner

The Ethics Commissioner will administer two sets of ethical régimes, for at least two different groups of people. The first group consists of all Members of the House of Commons, including ministers of the Crown, ministers of state and parliamentary secretaries *when they are acting as members of the House*. The second group is composed of "public office holders," which also includes ministers of the Crown, ministers of state, and parliamentary secretaries, as well as a large group of other individuals.(3) The *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (hereafter referred to as the Prime Minister's Code)(4) will thus relate to ministers and parliamentary secretaries *when they are acting in their ministerial (or parliamentary secretary) capacity*. The rules of each régime are currently different in a number of respects.

Currently, the rules relating to public office holders are administered by the Ethics Counsellor, who is a public servant. The Bill will strengthen the independence and transparency of the process with regard to the executive.

D. Functions of the Ethics Commissioner Relating to Members of the House of Commons (Proposed Section 72.05)

As with the comparable provision relating to the Senate Ethics Officer, section 72.05 is short and general in its description of the functions of the Ethics Commissioner in relation to members of the House of Commons. The Commissioner is to perform whatever duties and functions are assigned by the House of Commons relating to the conduct of MPs *as members of the House*, under the general direction of a committee of the House.(5) Thus, the Ethics Commissioner in this capacity takes his or her direction and powers solely from the House of Commons. As is the case with the Senate Ethics Officer, the precise mandate of the Ethics

---

(3) These other individuals include political staff of ministers and most Governor in Council appointees.

(4) The Prime Minister's Code may be found on-line at the Web site of the Ethics Counsellor: http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00001e.html. There are also additional rules and obligations established for public office holders by the Prime Minister.

(5) In the House, this committee is expected to be the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

Commissioner remains to be fleshed out by whatever code of conduct the House of Commons adopts.

A provision in Bill C-34 that was not in the draft Bill is intended to clarify the exact relationship between the two sets of rules discussed above and their application to parliamentary public office holders, i.e., ministers and parliamentary secretaries. Section 72.05 (1) states:

> The Ethics Commissioner shall perform the duties and functions assigned by the House of Commons for governing the conduct of its members *when carrying out the duties and functions of their office as members of that House*. (emphasis added)

Thus, should a complaint be made to the Ethics Commissioner that a minister has breached his or her obligations under the House of Commons code, it would appear that the Ethics Commissioner will have to make a threshold determination of whether the individual was acting in a ministerial capacity. If the answer is yes, only the Prime Minister's Code will apply. It should be noted that provincial conflict of interest commissioners have, over the years, frequently made statements to the effect that ministers always wear the cloak of ministerial responsibility. While there are some actions that are clearly related solely to a minister's position as a member of the House (e.g., voting, constituency work), it may be predicted that most of their actions will be found to be ministerial, and thus the Prime Minister's rules will apply. The exception may be the disclosure provisions of the House of Commons code; it is possible that they will apply to all members of the House, including public office holders.

Subsection 4 of section 72.05 introduces a provision that was not in the draft Bill and that reinforces the concept that the role of the Ethics Commissioner is to administer one code or the other, but not both at the same time:

> For greater certainty, the administration of any ethical principles, rules or obligations established by the Prime Minister for public office holders, and applicable to ministers of the Crown, ministers of state or parliamentary secretaries, is not within the jurisdiction of the Ethics Commissioner under subsection (1) or the committee.

As in the case of the provisions regarding the position of the Senate Ethics Officer, two aspects of the section emphasize that the Ethics Commissioner, in relation to

members of the House of Commons,[6] is covered by parliamentary privilege and that the House retains full control over the discipline of its members. Subsection 72.05(2) states:

> The duties and functions of the Ethics Commissioner are carried out within the institution of the House of Commons. The Ethics Commissioner enjoys the privileges and immunities of the House of Commons and its members when carrying out those duties and functions.

Further, subsection (5) states:

> For greater certainty, this section shall not be interpreted as limiting in any way the powers, privileges, rights and immunities of the House of Commons or its members.

As was noted earlier with regard to the comparable provisions relating to the Senate Ethics Officer, the purpose of the foregoing provisions would seem to be to preclude judicial intervention in any of the official duties of the Ethics Commissioner, or actions of the House in relation to the Officer. Clause 7, mentioned below, is also relevant to this end because it specifies that the Ethics Commissioner is not subject to judicial review by the Federal Court.

E. Functions of the Ethics Commissioner Relating to Public Office Holders (Proposed Sections 72.06 to 72.11)

As noted above, the Ethics Commissioner will be responsible for a number of different groups of public office holders:

- Ministers of the Crown, ministers of state and parliamentary secretaries;
- Political staff of ministers of the Crown or ministers of state;
- Governor in Council appointees (with specified exceptions); and
- Full-time ministerial appointees designated by a minister of the Crown as public office holders.

---

(6) As opposed to his or her jurisdiction over public office holders.

All of the above are members of the executive and are currently covered under the Prime Minister's Code, which is administered by the current Ethics Counsellor, Mr. Howard Wilson. The new Ethics Commissioner will take over that role.

The mandate of the Ethics Commissioner in relation to public office holders is threefold:

- to administer ethical principles, rules or obligations established by the Prime Minister;
- to provide confidential advice to the Prime Minister regarding the foregoing, and about ethical issues in general; and
- to provide confidential advice to public office holders with regard to their duties under the Prime Minister's ethical principles, rules or obligations.

An amendment was made by the House of Commons Procedure and House Affairs Committee to address a gap in the Bill. The Ethics Commissioner is to administer rules, but there was no actual requirement for the Prime Minister to make them. The amendment specifically requires the Prime Minister to lay before Parliament ethical principles, rules and obligations for public office holders within 30 sitting days of assuming office. Any subsequent changes must be laid before Parliament within 15 sitting days after they are made.

Any parliamentarian may request the Ethics Commissioner to inquire into whether a minister of the Crown, a minister of state or a parliamentary secretary has observed the rules established by the Prime Minister for them.[7] The request must be in writing, and must set out the obligation believed not to have been observed, and the grounds for this belief.[8] The Ethics Commissioner does not have the power to initiate an investigation on his or own initiative.

In inquiring into a complaint, the Ethics Commissioner has the power to summon witnesses to give evidence and to produce any documents and things considered necessary. The Commissioner has the same power to compel compliance as a court of record in civil cases. All evidence must be taken in private.

Any person who provides information in such an inquiry is protected from having it used against him or her in a court or in any proceeding, except for perjury in connection with a

---

(7) Note that requests may not be made in relation to the broader group of public office holders.

(8) The requirements of a written request, with its specified requirements, is an addition from the draft Bill.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

statement made to the Ethics Commissioner. This provision is similar in principle to the protection afforded by the *Canada Evidence Act* to witnesses who are compelled to testify.

An addition from the draft Bill is a requirement for the Ethics Commissioner to consider each request for an examination, although he or she may decide to discontinue the examination "having regard to all the circumstances of the case." Section 72.11 is another addition from the draft Bill and provides that investigations must be suspended immediately if facts emerge indicating that an offence has been committed under an Act of Parliament, that an investigation is under way or that a charge has been laid.

After inquiring into the request, or when a decision has been made to discontinue the examination, and after providing the person concerned with a reasonable opportunity to respond, the Ethics Commissioner must provide the Prime Minister with a report that sets out the facts and contains his or her analysis and conclusions on the matter, although it should be noted that it is not part of the Ethics Commissioner's mandate to recommend sanctions. Nothing required to be kept confidential may be revealed in the report.

At the same time as the Ethics Commissioner provides the report to the Prime Minister, a copy must be given to the parliamentarian who made the request, and to the person who is the subject of the complaint. It must also be made available to the public.

Confidential advice provided to the Prime Minister in relation to ethical issues in general and the ethical principles, rules or obligations that the Prime Minister has established, and confidential advice to public office holders with regard to their duties under the ethical régime applicable to them, remain confidential.

The Ethics Commissioner and staff are required to keep confidential all information that comes to them in the course of their work with public office holders, with two exceptions. The first is if disclosure is essential in the course of business – for example, in order to conduct an examination or write a report. Second, information may be revealed in a prosecution for perjury arising from a statement made to the Ethics Commissioner.

F. General Provisions Relating to the Ethics Commissioner (Proposed Sections 72.12 and 72.13)

The Ethics Commissioner and staff are protected from being summoned as a witness in a criminal or civil proceeding in relation to any information they receive in the course of their duties, or as a result of performing any of their duties or functions. Similarly, they may

not be the subject of civil or criminal proceedings for anything done in good faith in the course of their work.

Before the end of June of each year, the Ethics Commissioner must table two annual reports on his or her activities with the Speaker of the House of Commons, who then tables them in the House. One report is to relate to his or her activities as Ethics Commissioner for the members of the House; the other is to relate to public office holders.[9] No information expressly required to be kept confidential can be included.

G. Other Provisions and Consequential and Coordinating Amendments (Clauses 1 and 3, and 5 – 41)

Clauses 1 and 3 repeal those sections of the *Parliament of Canada Act* that relate to contracting with the government by Senators and members of the House of Commons. It is widely acknowledged that these provisions are antiquated, and it is anticipated that the codes of conduct adopted by the House of Commons and the Senate will contain updated contracting provisions.

As noted above, the role of the current Ethics Counsellor is being subsumed into that of the Ethics Commissioner. That new role does not, however, include those functions of the Ethics Counsellor that relate to lobbying. A number of amendments to the *Lobbyists Registration Act*, therefore, are necessary to remove all references to the Ethics Counsellor. These are made in clauses 19 to 24. The person responsible for the Lobbyists' Code of Conduct and all of the functions relating to it, including investigations, will now be the registrar.

Clauses 5 and 35 remove the Ethics Counsellor from the schedules to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* because the position will no longer exist. Note that since the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner are *not* included on those schedules, these Acts will not apply to those officers.

The amendment made by clause 6 to the *Canada Post Corporation Act* adds the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner to the list of Parliament-related offices for which mail does not require postage.

Clause 7 was not in the draft Bill. It amends the *Federal Court Act* to specify that the term "federal board, commission, or other tribunal" does not include the Senate Ethics

---

(9) In the draft Bill, only one report was required. This provision appears to be another indication that the different roles of the Ethics Commissioner are to be as compartmentalized as possible.

Officer or the Ethics Commissioner. The Senate, the House of Commons and any committee or member of either House are already excluded. The effect is to remove the named bodies from the judicial review jurisdiction of the Federal Court.

The remaining consequential amendments all add references to the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner to statutes in which parliamentary institutions are treated together. To illustrate, under the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act*, there is a separate division covering the "Senate, House of Commons and Library of Parliament." Clauses 9 to 17 thus add the office of the Senate Ethics Officer and the office of the Ethics Commissioner to every section of that division where the other three are mentioned.

There are a number of coordinating amendments in the Bill, which reflects the fact that some of the consequential amendments relate to Acts that are being amended in bills currently before Parliament or bills that have been passed by Parliament and are not yet in force.[10]

H. Coming Into Force (Clause 42)

With the exception of the coordinating amendments, the provisions of the Act come into force on a day or days fixed by the Governor in Council. This is a standard clause allowing for provisions to be brought into force at different times, if necessary.

COMMENTARY

The method of appointment of the Ethics Commissioner, and the term of office, that were originally proposed in the draft Bill were strongly criticized by both the Senate and the House of Commons committees. Both recommended that the appointment be made only after consultation with the leaders of the recognized parties and a vote in the chamber. They also recommended that the term of office be renewable. In addition, the Senate committee recommended that there be a separate official for that chamber. All of those recommendations were accepted, as were the recommendations regarding the length of the appointment recommended by each committee for its chamber.

---

(10) One coordinating amendment does not relate to a consequential amendment, but rather to the fact that if the proposed Public Service Modernization Act (Bill C-25) becomes law, the definition of "public service" will need to change to reflect the staff of the offices of the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner.

It is noteworthy that the Senate committee report on the draft Bill did not reflect consensus as to whether the office of the Senate Ethics Officer should rest on a statutory base, or should be non-statutory and completely internal to the Senate. In brief, those favouring the non-statutory approach maintained that using a statute would create a significant risk of judicial intervention into the activities of the Officer. Those favouring a statutory Officer wished to emphasize the independence of the office and noted that most Canadian provinces had proceeded by way of legislation in this area and had not run into difficulty. Bill C-34, of course, bases the office of the Senate Ethics Officer in a statute.

All of the other recommendations made by the Senate committee are reflected in Bill C-34.[11]

The Ethics Commissioner will occupy a new and unique position in Canadian law. When he or she is acting in relation to members of the House of Commons and applying the House code of conduct, the Bill contains a number of provisions intended to clarify that the privileges of the House apply and to ensure that judicial review of any of the activities of the Ethics Commissioner will not occur. Since all of the powers will come from the House, there are no procedural matters specified in the Bill in this context.

In contrast, when he or she is acting in relation to the public office holders (in the parliamentary context, ministers and parliamentary secretaries), the powers of the Ethics Commissioner are spelled out, including the same power to enforce the attendance of witnesses and compel evidence as is possessed by a court of record in civil cases. Although the actions of the Ethics Commissioner in this context are unlikely to be protected by parliamentary privilege, judicial review by the Federal Court will be precluded by the amendment to the *Federal Court Act* noted above.

In the provinces, most of which have a comparable commissioner, all legislators are subject to the same code of conduct, with additional requirements for ministers included in it. As noted, the Ethics Commissioner will administer two codes. All private members of the House of Commons will be subject to the House code, as will ministers when acting as members of the House. When acting as ministers, which it may be predicted will be found to be most of the time, the Prime Minister's Code will apply. As noted above, one aspect of the House of Commons code that may apply to ministers and parliamentary secretaries is the disclosure

---

(11) Although there is no explicit reference to the Senate Ethics Officer being an "Officer of the Senate," as requested by the Committee, the intent of such a title is no doubt captured by the various references to the status of the Officer and the privileges, rights and immunities of the Senate and its members.

régime. However, if the rules on the disclosure of private interests in the House code in its draft form[12] are held *not* to apply, the anomalous situation will result wherein a summary of the private interests of the spouses and dependent children of private members will be publicly available, but not for those of ministers and parliamentary secretaries.

It is unclear what the situation will be with regard to the treatment of contracts with the Government of Canada. Bill C-34 removes the existing contracting provisions from the *Parliament of Canada Act*. The rules intended to replace those provisions are well developed in the draft House of Commons code, and oblique in the Prime Minister's Code.[13] This area may require clarification.

Another area of potential overlap relates to gifts. Under the Prime Minister's Code, acceptance of a permissible gift must be publicly declared if its value exceeds $200. In the draft House code, the threshold is $500. If a minister accepts a gift worth $300 from a constituent, does he or she publicly declare it? Will all constituency work by ministers be considered work as a member of the House, notwithstanding that there are some special rules governing proper actions that the Prime Minister has established for ministers in this regard?

Finally, it should be noted that the draft House code contains rules requiring MPs to declare the existence of a private interest that might be affected by a matter before the House or a committee. Moreover, in this situation they must not participate in discussion or voting and must make a public declaration. There are no comparable provisions for ministers in the Prime Minister's Code. Although ministers are not supposed to have private interests that could be affected by government decisions or policy, recent press reports have indicated that the Ethics Counsellor has in fact advised that a minister withdraw from participation and decision-making on a number of occasions.

It thus remains to be seen exactly how the proposed approach to ministers and parliamentary secretaries will work in practice.

---

(12) The draft referred to is the one circulated to members of Parliament in March 2003 for consultation purposes. It provides for confidential disclosure and public summary of the private interests of spouses and dependants on the same basis as for MPs.

(13) Under the Prime Minister's Code, an interest in a corporation that contracted with the government would appear to be a controlled asset, and it would be necessary to divest it by sale or trust. There is no direct prohibition against personally contracting with the government, as there is in the draft House code.

Résumé législatif LS-454F

PROJET DE LOI C-34 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA (CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE ET COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE) ET CERTAINES LOIS EN CONSÉQUENCE

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Le 6 mai 2003
Révisé le 16 juin 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-34

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	30 avril 2003
Renvoi au comité :	6 mai 2003
Rapport du comité :	11 juin 2003
Étape du rapport et deuxième lecture :	17 septembre 2003
Troisième lecture :	1er octobre 2003

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	2 octobre 2003
Deuxième lecture :	27 octobre 2003
Rapport du comité :	3 novembre 2003
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	7 novembre 2003

Message envoyé à la Chambre des communes : 7 novembre 2003

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 2

A. Le poste de conseiller sénatorial en éthique (nouveaux art. 20.1 à 20.7 de la *Loi sur le Parlement du Canada*) 2

B. Le poste de commissaire à l'éthique (nouveaux art. 72.01 à 72.04 de la *Loi sur le Parlement du Canada*) 3

C. Rôle général du commissaire à l'éthique 4

D. Fonctions du commissaire à l'éthique à l'égard des députés de la Chambre des communes (art. 72.05 proposé) 5

E. Fonctions du commissaire à l'éthique à l'égard des titulaires de charge publique (art. 72.06 à 72.11 proposés) 7

F. Dispositions générales relatives au commissaire à l'éthique (art. 72.12 et 72.13 proposés) 9

G. Autres dispositions, modifications corrélatives et dispositions de coordination (art. 1 et 3 et art. 5 à 41) 9

H. Entrée en vigueur (art. 42) 11

COMMENTAIRE 11

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-34 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA (CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE ET COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE) ET CERTAINES LOIS EN CONSÉQUENCE*

CONTEXTE

Le 30 avril 2003, l'honorable Don Boudria, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes, a déposé devant celle-ci le projet de loi C-34 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence. Ce projet de loi constitue une partie de l'initiative parlementaire en matière d'éthique qui a été déposée comme avant-projet en octobre 2002 devant les deux chambres du Parlement. Cette initiative concrétise l'engagement que le premier ministre Jean Chrétien a pris à la Chambre des communes le 23 mai 2002(1).

Ce volet de l'initiative parlementaire relative à l'éthique comporte deux éléments : le projet de loi C-34, qui modifie la *Loi sur le Parlement du Canada* pour créer les postes de conseiller sénatorial en éthique et de commissaire à l'éthique, et un *Code de déontologie des parlementaires* proposé, qui sera annexé au *Règlement du Sénat* et au *Règlement de la Chambre des communes*. Comme il a été mentionné plus tôt, le projet de loi a été déposé comme avant-projet de loi en octobre 2002 et examiné sous cette forme par les comités du Sénat et de la Chambre des communes(2). Le 10 avril 2003, chaque comité a présenté à sa chambre respective un rapport accompagné de recommandations relatives à l'avant-projet de loi.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Les propositions sont basées à bien des égards sur le rapport de 1997 du Comité mixte spécial sur un code de conduite, aussi appelé rapport Oliver-Milliken, du nom de ses coprésidents (http://www.parl.gc.ca/committees352/sjcc/reports/02_1997-03/sjcc-02-cov-e.html).

(2) Le projet de loi a été examiné au Sénat par le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, et à la Chambre des communes, par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pratiquement toutes ces recommandations ont été prises en compte dans le projet de loi C-34. Le 6 mai 2003, le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre avant la deuxième lecture.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Le poste de conseiller sénatorial en éthique (nouveaux art. 20.1 à 20.7 de la *Loi sur le Parlement du Canada*)

L'article 2 du projet de loi C-34 prévoit la nomination du conseiller sénatorial en éthique, établit le mandat du poste et précise sa nature.

Le gouverneur en conseil nomme le conseiller sénatorial en éthique, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et approbation par résolution du Sénat. Sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat, le conseiller exerce ses fonctions à titre inamovible pour un mandat de sept ans renouvelable pour une ou plusieurs périodes maximales de sept ans. En cas d'absence ou d'empêchement du conseiller ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut confier l'intérim à une autre personne pour un mandat maximal de six mois.

D'autres dispositions portent sur la rémunération et les frais du conseiller et l'obligent à se consacrer à l'exercice de ses fonctions à l'exclusion de tout autre poste au sein du gouvernement ou de tout autre emploi rétribué s'il est nommé à temps plein. S'il est nommé à temps partiel, il ne doit détenir ni accepter de charge ou d'emploi – ni exercer d'activité – incompatibles avec ses fonctions. Le conseiller a rang d'administrateur général de ministère; il peut conclure des contrats, des ententes ou d'autres arrangements et s'assurer les services des personnes nécessaires à l'exercice de ses activités. Ces pouvoirs peuvent être délégués. Le projet de loi prévoit aussi un processus de préparation d'états estimatifs des dépenses du bureau du conseiller.

L'article 20.5 est court et décrit d'une manière générale les fonctions du conseiller sénatorial en éthique. Sous l'autorité générale d'un comité du Sénat, il s'acquitte des fonctions qui lui sont conférées par le Sénat en vue de régir la conduite des sénateurs lorsqu'ils exercent la charge de sénateur. Autrement dit, le mandat du conseiller sera décrit plus précisément dans le code de conduite que le Sénat pourra décider d'adopter.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Deux éléments de l'article 20.5 font ressortir le fait que les activités du conseiller sénatorial en éthique dans l'exercice de ses fonctions sont protégées par l'immunité parlementaire et que le Sénat conserve le plein contrôle de la discipline de ses membres. Le paragraphe 20.5(2) se lit comme suit :

> Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

Plus loin, le paragraphe 20.5(5) se lit comme suit :

> Il est entendu que le présent article n'a pas pour effet de restreindre de quelque façon les pouvoirs, droits, privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

Les dispositions précédentes semblent avoir pour objet d'empêcher toute intervention judiciaire visant les fonctions officielles du conseiller à l'éthique ou les décisions du Sénat à l'égard du conseiller. L'article 7 du projet de loi, analysé plus loin, concerne aussi cet objectif, puisqu'il précise que le conseiller sénatorial en éthique n'est susceptible d'aucun contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

Le conseiller et son personnel sont protégés contre la possibilité d'être assignés à comparaître en cour civile ou criminelle concernant toute information venue à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. De même, ils bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Tous les ans avant la fin de juin, le conseiller doit remettre un rapport annuel sur ses activités au président du Sénat, qui le dépose devant le Sénat. Il ne peut inclure dans le rapport des renseignements dont il est tenu d'assurer la confidentialité.

B. Le poste de commissaire à l'éthique (nouveaux art. 72.01 à 72.04 de la *Loi sur le Parlement du Canada*)

L'article 4 du projet de loi C-34 prévoit la nomination d'un commissaire à l'éthique ainsi que les pouvoirs et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Le projet de loi prévoit que le gouverneur en conseil nomme le commissaire à l'éthique pour un mandat renouvelable de cinq ans. Cette nomination a lieu après consultation du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes et approbation par résolution de la Chambre. Sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil sur adresse de la Chambre des communes, le commissaire exerce ses fonctions à titre inamovible. En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut confier l'intérim à une autre personne pour un mandat maximal de six mois.

D'autres dispositions portent sur la rémunération et les frais du commissaire à l'éthique. Bien qu'il soit envisagé que le conseiller sénatorial en éthique puisse occuper ses fonctions à temps partiel, le projet de loi exige que le commissaire à l'éthique n'occupe aucune autre charge gouvernementale ni aucun autre emploi rétribué. Le commissaire a rang d'administrateur général de ministère; il peut conclure des contrats, des ententes ou d'autres arrangements et s'assurer les services des personnes nécessaires à l'exercice de ses activités. Ces pouvoirs peuvent être délégués. Le projet de loi prévoit aussi un processus de préparation d'états estimatifs des dépenses du bureau du commissaire.

C. Rôle général du commissaire à l'éthique

Le commissaire à l'éthique administre deux régimes différents en matière d'éthique destinés à au moins deux groupes différents. Le premier groupe est formé des députés de la Chambre des communes, y compris les ministres, ministres d'État et secrétaires parlementaires *lorsqu'ils exercent la charge de député*. Le deuxième groupe se compose des « titulaires de charge publique », qui comprend notamment les ministres, ministres d'État et secrétaires parlementaires, en plus d'un groupe important d'autres personnes[3]. Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*[4] (ci-après le Code du premier ministre) régit la conduite des ministres et des secrétaires parlementaires *lorsqu'ils exercent la charge de ministre (ou de secrétaire parlementaire)*. Les règles de chacun des régimes diffèrent actuellement sous plusieurs rapports.

À l'heure actuelle, les règles régissant les titulaires de charge publique sont administrées par le conseiller fédéral en éthique, qui est un fonctionnaire fédéral. Le projet de loi renforcera l'indépendance et la transparence du processus par rapport au pouvoir exécutif.

---

(3) Il s'agit notamment du personnel politique des ministres et de la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil.

(4) Voir le site du conseiller en éthique (http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/oe00001f.html). Il existe aussi d'autres règles et obligations imposées aux titulaires de charge publique et établies par le premier ministre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Fonctions du commissaire à l'éthique à l'égard des députés de la Chambre des communes (art. 72.05 proposé)

Tout comme la disposition comparable relative au conseiller sénatorial en éthique, l'article 72.05 décrit brièvement et de manière générale les attributions du commissaire à l'éthique à l'égard des députés. Il s'acquitte des fonctions qui lui sont conférées par la Chambre des communes en vue de régir la conduite des députés *lorsqu'ils exercent la charge de député*, et ce, sous l'autorité générale d'un comité de la Chambre[5]. Ainsi, dans l'exercice de ce volet de ses fonctions, le commissaire à l'éthique reçoit ses ordres et tire ses pouvoirs uniquement de la Chambre des communes. Comme celui du conseiller sénatorial en éthique, le mandat du commissaire à l'éthique sera décrit plus précisément dans le code de conduite que la Chambre des communes pourra décider d'adopter.

Une nouvelle disposition du projet de loi C-34, qui ne figurait pas dans l'avant-projet de loi, a pour but de préciser la relation exacte entre les deux régimes mentionnés plus tôt et leur application à l'égard des titulaires de charge publique, c'est-à-dire les ministres et les secrétaires parlementaires. Le paragraphe 72.05(1) se lit comme suit :

> Le commissaire s'acquitte des fonctions qui lui sont conférées par la Chambre des communes en vue de régir la conduite des députés *lorsqu'ils exercent la charge de député* [souligné par l'auteur].

Ainsi, si une plainte est adressée au commissaire à l'éthique concernant un manquement à une obligation d'un ministre en vertu du code de la Chambre des communes, il semble que le commissaire devra en premier lieu déterminer si la personne en cause exerçait sa charge de ministre, auquel cas seul le Code du premier ministre s'appliquera. Il convient de noter que les commissaires provinciaux chargés des conflits d'intérêts ont fréquemment déclaré, au fil des ans, que les ministres ne peuvent jamais faire complètement abstraction de leurs responsabilités ministérielles. Bien que certaines actions d'un ministre soient de toute évidence liées uniquement à sa charge de député (p. ex. le fait de voter, le travail de circonscription), on peut tout de même avancer que la plupart de ses actions seront liées à sa charge ministérielle, ce qui fait que les règles du premier ministre s'appliqueront. L'exception à cette règle générale pourrait être les dispositions

---

(5) À la Chambre des communes, ce comité devrait être le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

du code de la Chambre des communes sur la divulgation, puisqu'il est possible qu'elles s'appliquent à tous les députés, y compris les titulaires de charge publique.

Le paragraphe 72.05(4) introduit une disposition qui ne se trouvait pas dans l'avant-projet de loi et qui renforce le principe selon lequel le rôle du commissaire à l'éthique consiste a appliquer un code ou l'autre, mais non les deux à la fois :

> Il est entendu que ni le commissaire – au titre du paragraphe (1) – ni le comité ne sont compétents pour appliquer les principes, règles et obligations en matière d'éthique que le premier ministre établit pour les titulaires de charge publique et qui sont applicables aux ministres, ministres d'État et secrétaires parlementaires.

Comme les dispositions relatives au conseiller sénatorial en éthique, deux éléments de l'article 72.05 insistent sur le fait que les activités du commissaire à l'éthique dans l'exercice de ses fonctions à l'égard des députés[6] sont protégées par l'immunité parlementaire et que la Chambre des communes conserve le plein contrôle de la discipline de ses membres. Le paragraphe 72.05(2) se lit comme suit :

> Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution de la Chambre des communes et possède les privilèges et immunités de cette chambre et des députés.

Plus loin, le paragraphe 72.05(5) dit :

> Il est entendu que le présent article n'a pas pour effet de restreindre de quelque façon les pouvoirs, droits, privilèges et immunités de la Chambre des communes et des députés.

Comme il a déjà été mentionné relativement aux dispositions semblables concernant le conseiller sénatorial en éthique, les dispositions précédentes semblent avoir pour objet d'empêcher toute intervention judiciaire visant les fonctions officielles du commissaire à l'éthique ou les décisions de la Chambre à l'égard du commissaire. L'article 7 du projet de loi, analysé plus loin, concerne aussi cet objectif, puisqu'il précise que le commissaire à l'éthique n'est susceptible d'aucun contrôle judiciaire de la part de la Cour fédérale.

---

(6) Contrairement à sa compétence relativement aux titulaires de charge publique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Fonctions du commissaire à l'éthique à l'égard des titulaires de charge publique (art. 72.06 à 72.11 proposés)

Comme il a déjà été mentionné, le commissaire à l'éthique aura la responsabilité de différents groupes de titulaires de charge publique :

- les ministres, ministres d'État et secrétaires parlementaires;
- les membres du personnel politique des ministres et des ministres d'État;
- les personnes nommées par le gouverneur en conseil (sauf exceptions prévues);
- les titulaires d'une nomination ministérielle à temps plein désignés comme titulaires d'une charge publique par le ministre compétent.

Toutes ces personnes sont membres du pouvoir exécutif et sont actuellement soumises au Code du premier ministre, dont l'application relève de l'actuel conseiller fédéral en éthique, M. Howard Wilson. Le nouveau commissaire à l'éthique assumera ce rôle.

Le commissaire à l'éthique a pour mission en ce qui touche les titulaires de charge publique :

- d'appliquer les principes, règles et obligations en matière d'éthique que le premier ministre établit pour ceux-ci;
- de donner, à titre confidentiel, des avis au premier ministre sur toute question d'éthique et notamment sur ces principes, règles et obligations;
- de donner, à titre confidentiel, des avis aux titulaires de charge publique sur ceux de ces principes, règles et obligations qui leur sont applicables.

Le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre a apporté un amendement afin de corriger une lacune du projet de loi. Le commissaire à l'éthique est tenu d'appliquer les règles, mais aucune disposition n'obligeait le premier ministre à formuler des règles. L'amendement oblige donc le premier ministre à présenter au Parlement des principes, règles et obligations en matière d'éthique régissant le comportement des titulaires de charge publique dans les 30 jours de séance suivant son entrée en fonction. Toute modification apportée par la suite doit être présentée au Parlement dans les 15 jours de séance après avoir été formulée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tout parlementaire peut demander au commissaire de vérifier si un ministre, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire a respecté les règles que le premier ministre a établies à leur intention[7]. La demande doit être présentée par écrit et énoncer les obligations qui, de l'avis de son auteur, n'auraient pas été respectées ainsi que les motifs qui sous-tendent cette conclusion[8]. Le commissaire à l'éthique n'a pas le pouvoir de procéder à une enquête de sa propre initiative.

Dans le cadre de son enquête, le commissaire a le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître devant lui et de leur enjoindre de déposer oralement ou par écrit et de produire les documents et autres pièces qu'il juge nécessaires. Il a, pour contraindre les témoins à comparaître et à déposer, les pouvoirs d'une cour d'archives en matière civile. Tous les éléments de preuve sont recueillis à huis clos.

Toute personne qui fournit des renseignements dans le cadre d'une telle étude est protégée contre le fait que ceux-ci pourraient être retenus contre elle devant les tribunaux ou dans quelque autre procédure, sauf dans le cas où elle serait poursuivie pour parjure relativement à sa déposition devant le commissaire à l'éthique. Cette disposition est semblable au principe de protection prévu dans la *Loi sur la preuve au Canada* à l'égard des témoins assignés à comparaître.

Un ajout par rapport à l'avant-projet de loi est l'exigence selon laquelle le commissaire est tenu de procéder à l'étude de toute question, même s'il peut, compte tenu des circonstances, interrompre l'étude. L'article 72.11 constitue un autre ajout et prévoit que le commissaire doit suspendre sans délai l'étude visée s'il a des motifs raisonnables de croire que le ministre ou secrétaire en cause a commis, relativement à l'objet de l'étude, une infraction à une loi fédérale ou que l'on découvre qu'une enquête est en cours ou qu'une accusation a été portée.

Après étude relativement à une demande, ou lorsque la décision de suspendre l'étude a été prise, et après avoir donné au titulaire de charge publique en cause la possibilité de présenter son point de vue, le commissaire doit présenter au premier ministre un rapport énonçant les faits, son analyse de la question et ses conclusions. Toutefois, la responsabilité de recommander des sanctions ne relève pas du commissaire. Celui-ci ne peut inclure dans le rapport aucun renseignement dont il est tenu d'assurer la confidentialité.

---

(7) Ces demandes ne doivent pas être formulées relativement au groupe plus large des titulaires de charge publique.

(8) L'exigence de produire une demande écrite, accompagnée d'autres exigences précises, constitue un ajout par rapport à l'avant-projet de loi.

Lorsqu'il remet le rapport au premier ministre, le commissaire en fournit un double à l'auteur de la demande et au secrétaire ou ministre en cause, et le rend accessible au public.

Les conseils confidentiels présentés au premier ministre relativement aux questions d'éthique générale et aux principes, règles et obligations éthiques établies par le premier ministre ainsi que les conseils confidentiels donnés aux titulaires de charge publique sur les principes, règles et obligations qui leur sont applicables demeurent confidentiels.

Le commissaire à l'éthique et son personnel sont tenus de respecter le caractère confidentiel de toute information dont ils prennent connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions relatifs aux titulaires de charge publique, et ce, à deux exceptions près : premièrement, s'il est essentiel de révéler cette information dans le cadre de leurs fonctions (p. ex. la conduite d'une étude ou la rédaction d'un rapport), et deuxièmement, en cas de poursuite pour parjure relativement à une déclaration faite au commissaire à l'éthique.

F. Dispositions générales relatives au commissaire à l'éthique (art. 72.12 et 72.13 proposés)

Le commissaire et son personnel sont protégés contre la possibilité d'être assignés à témoigner en cour civile ou criminelle concernant toute information venue à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. De même, ils bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Tous les ans avant la fin de juin, le commissaire à l'éthique doit remettre deux rapports annuels sur ses activités au président de la Chambre des communes, qui les dépose devant la Chambre. Un des rapports porte sur ses activités à titre de commissaire à l'éthique à l'égard des députés et l'autre sur ses activités à l'égard des titulaires de charge publique(9). Il ne peut inclure dans les rapports des renseignements dont il est tenu d'assurer la confidentialité.

G. Autres dispositions, modifications corrélatives et dispositions de coordination (art. 1 et 3 et art. 5 à 41)

Les articles 1 et 3 du projet de loi abrogent les articles correspondants de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui traitent de la participation des sénateurs et des députés à des contrats

---

(9) Dans l'avant-projet de loi, un seul rapport était exigé. Cette disposition semble être une autre indication selon laquelle les différents rôles du commissaire à l'éthique seront aussi cloisonnés que possible.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du gouvernement fédéral. Il est largement admis que ces dispositions sont désuètes et on s'attend à ce que les codes de conduite adoptés par la Chambre des communes et le Sénat prévoient de nouvelles dispositions relativement à cette question.

Comme il a été mentionné plus tôt, le rôle de l'actuel conseiller fédéral en éthique est incorporé dans celui du commissaire à l'éthique. Ce nouveau rôle ne comprend toutefois pas les fonctions du conseiller en éthique à l'égard du lobbying. Il faut donc apporter un certain nombre de modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* pour y supprimer toutes les références au conseiller à l'éthique. Ces modifications sont apportées par les articles 19 à 24 du projet de loi. La personne responsable du code de conduite des lobbyistes et de toutes les fonctions qui s'y rattachent, y compris les enquêtes, sera dorénavant le registraire.

Les articles 5 et 35 du projet de loi suppriment des annexes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* le terme « conseiller en éthique », puisque ce poste n'existera plus. Puisque le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire à l'éthique ne figurent *pas* dans ces annexes, ces deux lois ne se rapportent pas à ces hauts fonctionnaires.

La modification apportée par l'article 6 du projet de loi à la *Loi sur la Société canadienne des postes* ajoute le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire à l'éthique à la liste des postes du Parlement pour lesquels l'affranchissement du courrier n'est pas nécessaire.

L'article 7 du projet de loi ne se trouvait pas dans l'avant-projet de loi. Il modifie la *Loi sur la Cour fédérale* pour préciser que le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire à l'éthique sont exclus de la définition d'« office fédéral ». Le Sénat, la Chambre des communes et tout comité ou membre de l'une ou l'autre chambre en sont déjà exclus. Cette exclusion a pour effet de soustraire les organes visés à la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire.

Les autres modifications corrélatives ajoutent des renvois au conseiller sénatorial en éthique et au commissaire à l'éthique aux lois dans lesquelles on mentionne ensemble les institutions du Parlement. En guise d'exemple, la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* comporte une section distincte intitulée « Sénat, Chambre des communes et bibliothèque du Parlement ». Les articles 9 à 17 du projet de loi ont pour effet d'ajouter le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique à chaque article de cette section où les trois institutions parlementaires sont mentionnées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet de loi compte de nombreuses dispositions de coordination, parce que certaines modifications corrélatives ont trait à des lois qui font l'objet de modifications par voie de projets de loi que le Parlement étudie actuellement ou à des projets de loi qui ont été adoptés mais qui ne sont pas encore entrés en vigueur[10].

H. Entrée en vigueur (art. 42)

À l'exception des dispositions de coordination, les dispositions du projet de loi entrent en vigueur à la date, ou aux dates, fixées par le gouverneur en conseil. Il s'agit d'un article utilisé habituellement pour permettre l'entrée en vigueur de certaines dispositions à des dates différentes, s'il est nécessaire de le faire.

COMMENTAIRE

Le mode de nomination du commissaire à l'éthique et la durée de son mandat originellement proposés dans l'avant-projet de loi ont été fortement critiqués par les comités du Sénat et de la Chambre de communes. Les deux comités ont recommandé que cette nomination se fasse après consultation du chef de chacun des partis reconnus et après approbation à l'issue d'un vote de la chambre concernée. Ils ont aussi recommandé que leur mandat soit renouvelable. En outre, le comité du Sénat a recommandé que l'on nomme un fonctionnaire spécialement attitré au Sénat. Toutes ces recommandations ont été acceptées, ainsi que celles concernant la durée du mandat recommandée par chacun des comités pour le fonctionnaire de sa propre chambre.

Selon le rapport du comité du Sénat sur l'avant-projet de loi, il n'y avait pas consensus sur la question de savoir si le bureau du conseiller sénatorial à l'éthique devait avoir une assise législative ou, sinon, faire partie intégrante du Sénat. En bref, ceux qui favorisaient l'approche non législative soutenaient qu'une loi entraînerait un risque important d'intervention judiciaire dans les activités du conseiller sénatorial. Ceux qui favorisaient le statut de titulaire d'une charge créée par une loi souhaitaient insister sur l'indépendance du poste et soulignaient que la plupart des provinces canadiennes avaient procédé par voie législative dans ce domaine sans connaître aucune difficulté. Le projet de loi C-34 donne évidemment une assise législative au bureau du conseiller sénatorial en éthique.

---

(10) Une des dispositions de coordination n'a pas trait à une modification corrélative, mais plutôt au fait que si le projet de loi C-25 : Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique est adopté, la définition de « fonction publique » devra être modifiée pour y inclure le personnel du bureau du conseiller sénatorial à l'éthique et du commissariat à l'éthique.

Toutes les autres recommandations présentées par le comité du Sénat ont été prises en compte dans le projet de loi C-34[11].

Le commissaire à l'éthique occupera un poste nouveau et sans précédent dans la législation canadienne. Pour ce qui est de ses fonctions à l'égard des députés et de l'application du code de conduite de la Chambre des communes, le projet de loi comporte bon nombre de dispositions qui précisent que le titulaire de ce poste jouit des privilèges de la Chambre et qui font en sorte que les activités du commissaire ne pourront être assujetties à aucun contrôle judiciaire. Puisque tous les pouvoirs du commissaire lui seront attribués par la Chambre des communes, le projet de loi ne précise aucune question de procédure relativement à ce contexte.

Par contre, pour ce qui est de ses fonctions à l'égard des titulaires de charge publique (dans le contexte parlementaire, les ministres et les secrétaires parlementaires), les pouvoirs du commissaire à l'éthique sont exposés en détail, y compris le même pouvoir dont dispose une cour d'archives en matière civile d'assigner des témoins et de leur enjoindre de déposer. Bien que les actions du commissaire à l'éthique dans ce contexte ne soient pas susceptibles d'être protégées par les privilèges parlementaires, la modification à la *Loi sur la Cour fédérale* mentionnée précédemment empêchera tout contrôle judiciaire par la Cour fédérale.

Dans les provinces, dont la plupart ont un commissaire à l'éthique, tous les législateurs sont soumis au même code de conduite, qui comprend les exigences additionnelles à l'intention des ministres. Comme nous l'avons dit plus tôt, le commissaire à l'éthique sera chargé de l'administration des deux codes. Tous les simples députés de la Chambre des communes seront soumis au code de la Chambre, ainsi que les ministres lorsqu'ils exerceront leur charge de simple député. Par contre, lorsqu'ils exerceront leur charge de ministre – selon toute vraisemblance la plupart du temps –, c'est le Code du premier ministre qui s'appliquera. Comme nous l'avons aussi souligné, un des aspects du code de la Chambre des communes qui pourrait s'appliquer aux ministres et aux secrétaires parlementaires est l'ensemble des dispositions en matière de divulgation. Toutefois, s'il est statué que les règles concernant la divulgation des intérêts privés énoncées dans le projet de code de la Chambre[12] *ne* s'appliquent

---

(11) Bien qu'aucune mention expresse ne soit faite du conseiller sénatorial en éthique à titre de « haut fonctionnaire du Sénat », comme l'avait demandé le Comité, l'intention qui présidait à cette demande est néanmoins présente dans les différentes mentions du statut du conseiller et des privilèges et immunités du Sénat et de ses membres.

(12) Le projet de code auquel il est fait allusion est celui qui a été remis pour consultation aux députés en mars 2003. Il prévoit la divulgation confidentielle et du résumé public des intérêts privés des conjoints et des personnes à charge de la même façon que pour les députés.

pas, il y aura anomalie en ce que le résumé des intérêts privés des conjoints et des enfants à charge sera rendu public dans le cas des députés, mais non dans celui des ministres et des secrétaires parlementaires.

On ne sait pas très bien quelle sera la politique concernant les contrats passés avec le gouvernement du Canada. Le projet de loi C-34 supprime de la *Loi sur le Parlement du Canada* les dispositions actuelles relatives à la participation aux contrats fédéraux. Les règles qui doivent remplacer ces dispositions sont bien élaborées dans le projet de code de la Chambre des communes, mais le sont de manière indirecte dans le Code du premier ministre[13]. Cette question pourrait devoir être clarifiée.

La question des cadeaux est un autre domaine où il y a possibilité de chevauchement. En vertu du Code du premier ministre, l'acceptation de cadeaux admissibles doit être déclarée publiquement si la valeur du cadeau est supérieure à 200 $. Dans le projet de code de la Chambre, le seuil est fixé à 500 $. Si un ministre accepte un cadeau d'une valeur de 300 $ d'un électeur, devra-t-il le déclarer? L'ensemble du travail consacré à la circonscription d'un ministre sera-t-il considéré comme du travail effectué dans le cadre de sa charge de député, même si le premier ministre a établi des règles spéciales concernant le comportement que les ministres doivent adopter à cet égard?

Enfin, il faut souligner que le projet de code de la Chambre contient des règles exigeant que les députés déclarent l'existence d'intérêts privés qui peuvent être touchés par les questions portées à l'attention de la Chambre ou d'un comité. De plus, dans cette situation, les députés ne doivent pas prendre part à la discussion ni au vote et doivent faire une déclaration publique. Le Code du premier ministre ne comporte aucune disposition de ce genre concernant les ministres. Bien que ces derniers ne soient pas censés détenir des intérêts privés qui peuvent être touchés par les décisions ou les politiques gouvernementales, de récents rapports de presse indiquent que le conseiller en éthique a en fait recommandé à plusieurs reprises qu'un ministre s'abstienne de participer à la discussion et à la prise de décision.

Il faudra voir exactement quels résultats concrets donnera l'approche proposée pour les ministres et les secrétaires parlementaires.

---

(13) En vertu du Code du premier ministre, un intérêt dans une société qui passe des contrats avec le gouvernement serait considéré comme un actif contrôlé et il serait nécessaire de s'en départir par voie de vente ou de transfert en fiducie. Il n'est pas interdit directement, comme dans le projet de code de la Chambre, de passer personnellement des contrats avec le gouvernement.